

## **Participeren in de participatiesamenleving**

### **Hard werken in armoede**

*'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving.*  
(Troonrede, 17 september 2013)

Iedereen heeft sinds enkele jaren de mond vol van 'participatie' en 'participatiesamenleving'. Er worden zelfs dikke boeken geschreven over de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Het gaat natuurlijk om een inhoudelijk begrip, maar het is de toon die de muziek maakt, en de conclusie of voorspelling is dat de verzorgingsstaat niet meer te betalen is en dat we dus naar een andere, soberder, minder dure vorm van solidariteit moeten toegroeien, en dat is de participatiesamenleving. Je doet mee en betaalt voor je eigen zorgen en liefst ook nog die van een ander. Een verkenning van een zeer lastig begrip en een bijzondere ontwikkeling.

### **Wat is participatie?**

Volgens het woordenboek Van Dale betekent 'participeren' 'deelnemen aan' of 'meedoen aan'. Het woord komt van het Franse woord 'participer', dat op zijn beurt volgens het etymologisch woordenboek 'actief deel uitmaken van' betekent. Bij deze omschrijving is het bijvoeglijk naamwoord 'actief' opvallend. Als je daarop doordenkt, kun je blijkbaar deelnemen op een actieve en een passieve manier. Het woord participeren kan bijvoorbeeld gebruikt worden in het kader van de deelname aan de Nederlandse democratie, en dat kan dan op verschillende manieren. Als je gaat stemmen wanneer er verkiezingen zijn, ben je met passieve participatie bezig. Je doet mee aan de democratie door te stemmen, maar je stelt je zelf niet verkiesbaar om in de gemeenteraad of Tweede Kamer van de Staten-Generaal deel te nemen. Wanneer je wel meedoet en je verkiesbaar stelt op een kieslijst van een politieke partij ben je een actieve deelnemer. Volgens deze redenering komen we terecht in de sfeer van de politieke rechten.

### **Wat is participatie? Verdeling van collectieve en individuele verantwoordelijkheden**

De directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) Kim Putters schrijft in 2014 het boek 'Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving' (SCP Den Haag, 2014) over de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Het boek is verschenen ter gelegenheid van het Jaarcongres van de VNG op 17 juni 2014. Het boek opent met het citaat uit de Troonrede van september 2013 (zie aanhef artikel) en Premier Rutte licht dit in de erop volgende politieke debatten toe met de stelling dat "we toe zijn aan een andere verdeling van collectieve en individuele verantwoordelijkheden". De vraag is wat dit betekent voor onze manier van samenleven. Er komen verantwoordelijkheden aan te pas van rijks-overheid, provinciale en gemeentelijke overheden, semi-overheden, ondernemingen en bedrijven, maatschappelijke instellingen, en burgers waar het gaat om werk, inkomen, zorg, bestaanszekerheid. Dan komen er dus ook economische en sociale rechten in beeld. Bij de discussie gaat men uit van heel wat veronderstellingen: over de kracht van de samenleving, over de lagere kosten door zelfredzaamheid en over het grotere beschikbare maatschappelijk potentieel. De vraag is natuurlijk of die aannames kloppen.

### **Wat is participatie? Meedoen aan het maatschappelijk leven**

Volgens Kim Putters “staat ‘participatie’ als begrip voor ‘meedoen aan het maatschappelijke leven’. Daarmee is het nog steeds een containerbegrip. Er bestaan vele specificaties, zoals maatschappelijke participatie, sociale participatie, zelfredzame participatie, politieke participatie, sociaal-culturele participatie, burgerparticipatie, cliëntenparticipatie en arbeidsparticipatie. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2008) geeft aan dat participatie kan refereren aan meedoen in de volle breedte in het maatschappelijke verkeer. Maar het kan ook gaan om een heel gerichte activiteit, bijvoorbeeld werk, sport of vrijwilligerswerk. ‘Maatschappelijke participatie’ kan worden beschouwd als een clustering van arbeid, vrijwilligerswerk en mantelzorg (De Boer 2006). ‘Participatie’ kan tevens ingedeeld worden naar doel en typen interactie met de omgeving, bijvoorbeeld of de activiteit met anderen wordt verricht en of daar een gezamenlijk doel of een bijdrage aan de maatschappij mee is gemeoid (Post en Van der Lucht 2010).” (Putters, 2014, pag. 9-10).

In het debat rond de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving vat Kim Putters “‘participatie’ breed op, namelijk als activiteiten op het terrein van arbeid, onderwijs, vrijwilligerswerk en mantelzorg. Het gaat daarbij enerzijds om zelfredzaamheid, het kunnen meekomen in de maatschappij, en anderzijds om het helpen van en de zorg voor anderen.” (Putters, 2014, pag. 10). In deze brede omschrijving zijn ook de culturele of educatieve rechten ingeschoven.

Vervolgens gaat Kim Putters ook een vorm van actief en passief uit de politieke rechten inbrengen in de omschrijving met behulp van Van Houwelingen, Dekker en Boele (2014), die in een studie over burgerparticipatie het onderscheid tussen ‘zelfredzame participatie’ en ‘beleidsbeïnvloedende participatie’ gebruiken. In het eerste geval is er sprake van meedoen in de samenleving, bijvoorbeeld door het runnen van een huishouden, werken, zorgen voor partners en burens, vrijwillige inzet bij wijkactiviteiten, het participeren in zorgcoöperaties, of combinaties daarvan. In het tweede geval betreft het meedoen in beleid en bestuur, bijvoorbeeld door het beïnvloeden van besluitvorming van gemeenteraden, het participeren in wijk-raden of Wmo-platforms, het meedoen aan inspraakavonden, of vormen van wat doe-democratie wordt genoemd. Het onderscheid maakt duidelijk dat het in de participatiesamenleving gaat om zowel participeren als (zelf)redzaamheid. Ongeveer twee op de vijf inwoners participeert op dit moment al, zelfredzaam dan wel beleidsbeïnvloedend” (Lees verder in: Van Houwelingen, Dekker en Boele, Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, SCP, 2014).

### **Wat is participatie? Acht domeinen doen mee**

Zijn we er nu? Weten we wat participatie is? Nog niet, zo blijkt. De tegenhanger van ‘participatie’ is ‘uitsluiting’. En als de directeur van het SCP daarnaar kijkt, komen weer andere begrippen mee, die de omschrijving van participatie inkleuren. “Een gebrek aan participatie, of zelfs uitsluiting, hangt vaak samen met een gebrek aan werk, inkomen en gezondheid. De mogelijkheden om te kunnen en willen participeren zijn verbonden met de sociale, economische, ruimtelijke en culturele omstandigheden van mensen.” (Putters 2014, pag. 13). Naast politieke, economische, sociale, culturele rechten komt nu ook een ruimtelijke dimensie in beeld. Dan mag je denken aan land en water, de manier van land en water indelen en gebruiken, infra-structuur rond energie, water, verkeer, bebouwing, behuizing, etc.

Kim Putters wijst vervolgens acht domeinen aan, waarop ‘participatie’ een rol speelt of de tegenhanger ‘uitsluiting’:

1. Onderwijs;
2. Maatschappelijke participatie;
3. Inkomen en sociale zekerheid;
4. Vrije tijdsbesteding (sport, recreatie, vakantie, mediagebruik);
5. Betaald werk;
6. Sociale veiligheid;
7. Gezondheid; en
8. Wonen.

En de directeur van het SCP kan vanuit de cijfers van het Centraal Bureau Statistiek (CBS) aan elk domein een participatiecijfer hangen rond bepaalde uitkomsten van het Nederlandse volk of delen er van als het gaat om de mate van meedoen aan dat domein of ervan uitgesloten zijn.

Het SCP heeft in 2013 gemeten dat de kwaliteit van leven in Nederland beter was dan in 2003, en heeft tegelijk gesignaleerd dat er na 2010 een verslechtering is opgetreden. Die verslechtering heeft te maken met de gevolgen van de financieel-economische crisis sinds 2008. Door die crisis is de kwaliteit van leven van de meest kwetsbare groepen, dat wil zeggen mensen met een lage opleiding, een laag inkomen, zonder werk of met een slechte gezondheid, het sterkst achteruit gegaan. Putters signaleert dat een combinatie van financiële, sociale, fysieke en psychische kwetsbaarheid ongunstig blijkt uit te pakken bij ongeveer 6% van de bevolking, onder wie alleenstaanden, eenoudergezinnen en werklozen, vaak op oudere leeftijd. Er is sprake van toenemende armoede en schulden in de huishoudens. De sociale gevolgen daarvan komen in de toekomst in beeld, vooral in termen van de (on)mogelijkheden voor participatie in werk, (mantel)zorg en beleid. Op de terreinen van betaald werk, vrijwilligerswerk en (mantel)zorg en beleidsbeïnvloedende participatie loopt Kim Putters vervolgens een aantal gegevens na en signaleert diverse veranderingen.

### **Wat is participatie? Wie mag er meedoen?**

In theorie is men het er wel over eens dat 'participatie' gaat over de mate waarop mensen meedoen aan de samenleving in de meest brede zin van het woord op alle acht domeinen, die het SCP onderscheidt.

Tot zover gaat het allemaal heel netjes en lijken we objectief over participatie van alle mensen te kunnen spreken. Als we de geschiedenis van de laatste tachtig jaar er bij gaan betrekken komen twee ontwikkelingen in beeld, die kritische vragen oproepen rond het gebruik van 'participatie' en het toegroeien naar de participatiesamenleving. De eerste kritische vraag betreft wie er allemaal mogen participeren. En de tweede kritische vraag betreft hoe die mensen mogen participeren.

Eerst maar even over de eerste vraag spreken. Vanuit civiele of burgerrechtentheorie mag elke Nederlander meedoen in Nederland. Dat is een mooi en grondwettelijk uitgangspunt. Maar Nederland wordt al sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog aangezocht door mensen, die van elders in de wereld komen. Om allerlei motieven. Om te beginnen met bijvoorbeeld vluchtelingen uit de Tweede Wereldoorlog, mensen die elders terecht waren gekomen en terugkeren, mensen die uit Indië naar Nederland kwamen. En ga zo maar door. Iedere tien jaar is er ergens in de wereld wel een oorlog gaande, die leidt tot migranten die naar Nederland komen. En door de jaren heen zien we Nederland steeds meer worstelen met de toegankelijkheid of de gastvrijheid voor al die migranten. Het is een uitdagende studie om vanaf de jaren tachtig eens uit te zoeken hoe bijvoorbeeld de wetgeving rond de opvang van migranten wordt aangescherpt, voorzien van drempels, hordes, muren, sancties en straffen, die allemaal er op gericht zijn om Fort Nederland te beschermen tegen de toestroom van mensen van buiten. Participatie is er voor iedereen, maar niet voor migranten. Tenzij ze aan zware voorwaarden voldoen. In de laatste dertig jaar zie je dan ook een aantal mensen in Nederland, die wel aanwezig zijn en participeren, maar in de officiële, formele, legale wereld niet bestaan: de zwervenden, daklozen, asielzoekers, illegalen, de sans-papiers, de mensen met een tijdelijke verblijfsvergunning, tijdelijke reiskaart, tijdelijk visum, enzovoorts. Er is in Nederland een niet-zichtbare groep van participerende mensen aanwezig, en zelfs het SCP kan ons niet vertellen hoe groot die groep nu feitelijk is.

### **Wat is participatie? Hoe mogen mensen meedoen?**

De tweede kritische vraag is hoe mensen mogen of moeten meedoen. Er zijn verschillende rechten, plichten en verantwoordelijkheden (politieke, sociale, economische, culturele, ruimtelijke) en er zijn acht domeinen (volgens het SCP), maar sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw (toen er ook een heel grote economische crisis was) is 'participatie' met name inge-

vuld met economische participatie. Mensen hebben de plicht om hun inkomen te verdienen met een baan en alleen als ze daar niet toe in staat zijn kunnen ze een beroep doen op een uitkering. Die economische participatieplicht is sinds de jaren tachtig dank zij veel wetgeving steeds zwaarder benadrukt. 'Participatie' betekent eigenlijk in het beleidsjargon 'het hebben van een baan en dus een inkomen' en alle andere vormen van participatie zijn daaraan ondergeschikt of tweederangs of tel-maar-door-rangs. Mensen die een baan hebben worden met rechten begunstigd en mensen die geen baan hebben worden met plichten verzwaard. Het is een uitdagende studie om vanaf de jaren tachtig eens uit te zoeken hoe bijvoorbeeld de sociale zekerheidswetgeving is gewijzigd en hoe daarin de rechten van participerende mensen zijn verkleind en de plichten verzwaard. Het sluitstuk van dat onderzoek is te vinden in enerzijds de Participatiewet en anderzijds de zogenoemde fraudewet ofwel de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Burgers worden in deze wetten gedwongen in ruil voor een uitkering of inkomen op allerlei manieren prestaties te leveren, ook als dat geen betaald werk is. Participeren is zo voorzien van een dwingend karakter, waar mensen geen nee op kunnen zeggen, op straffe van verlies van hun inkomen of uitkering. En de Fraudewet heeft het beginsel dat je onschuldig bent totdat bewezen is dat je schuldig bent omgekeerd: mensen met een uitkering zijn schuldig aan fraude en krijgen dus sancties totdat ze bewezen hebben dat ze dat niet schuldig zijn. Uit deze ontwikkeling van de sociale zekerheidswetgeving is af te leiden hoezeer het economische domein overheersend is geworden ten opzichte van alle andere domeinen. Feitelijk kun je stellen dat 'participatie' nu voor een deel van de samenleving, vaak het kwetsbaarste deel, staat voor hard werken als onbetaald werker op diverse domeinen in de samenleving in ruil voor een schamele uitkering.

*Hub Crijns is directeur van landelijk bureau DISK en bestuurder Landelijk Katholiek Diaconaal Beraad*